



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8668

WYROK NR IV SA/PO 375/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Sygn. akt IV SA/Po 375/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska - Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole

na uchwałę Rady Gminy Kościelec

z dnia 23 czerwca 2016 r. nr XX/131/16

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważności załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1, § 5 ust. 2 w zakresie słów „w przypadku wykonywania ich na terenie własnej posesji, związane są z ich bieżącą eksploatacją i”, a także § 22 pkt 2.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kole złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Kościelec nr XX/131/16 z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kościelec wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1, § 5 ust. 2 i § 22 pkt 2 załącznika do tej uchwały. Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwałę:

- istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; zwanej dalej „u.c.p.g.”) poprzez wprowadzenie w regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie polegające na nałożeniu w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia biota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczanie śliskości na tym chodniku, przy czym obowiązek ten należy realizować

w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji rangi ustawowej;

- istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w związku z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez uzależniania zezwolenia w § 5 ust. 2 regulaminu możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi na terenie własnej posesji od związania tych napraw od bieżącej eksploatacji tych pojazdów oraz od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym;

- istotne naruszenie prawa art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej polegające na wprowadzeniu w § 22 pkt 2 nakazu wyprowadzania psa w miejscach publicznych na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu również w kagańcu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia w § 4 ust. 1 regulaminu do nałożenia na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczania śliskości na tym chodniku, przy czym należy realizować ten obowiązek w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów. Organ gminy nie może bowiem w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem gminy, które nie mają oparcia w regulacji ustawowej. Uregulowanie zawarte w zaskarżonej uchwale dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji z art. 5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g., który precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości.

Rada Gminy przekroczyła również zakres upoważnienia ustawowego poprzez ograniczenie w § 5 ust. 2 regulaminu możliwości dokonywania naprawy pojazdów samochodowych do napraw związanych bieżącą eksploatacją tych pojazdów, a także napraw wykonywanych na własnej posesji. Organ gminy został wyłącznie upoważniony do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do wskazania zakresu naprawy samochodu, którą można przeprowadzić poza warszatem samochodowym, a ponadto pojęcie „bieżąca eksploatacja pojazdu” jest znaczeniem bardzo szerokim i niedookreślonym.

Ponadto Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wprowadzając w § 22 pkt. 2 regulaminu nakazu wyprowadzania psa w miejscach publicznych na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu również w kagańcu. W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. rada gminy zobowiązana była w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed uciążliwością lub zagrożeniem dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zestawienie § 22 pkt. 2 uzasadnia konkluzję, że organ gminy sprzecznie z definicją pojęcia zwierząt domowych zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, utożsamia z tym pojęciem w głównej mierze psy nie dostrzegając, że regulamin winien odnosić się generalnie do zwierząt domowych bez możliwości różnicowania, bowiem takie uprawnienie nie wynika z przepisu ustawy. Dodatkowo nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, zwłaszcza w przypadku zwierzęcia chorego i starego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kościelec wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów skargi Rada Gminy wskazała, że w § 4 ust. 1 regulaminu posłużyła się odesłaniem do treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z uwagi na fakt, że przepis ten definiuje pojęcie „chodników” położonych wzdłuż nieruchomości”. Tak przyjęta konstrukcja zapisu miała na celu precyzyjne określenie zakresu obowiązków właścicieli nieruchomości. W kwestionowanym przepisie organ sprecyzował ponadto sposób realizacji obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz zwalczania śliskości polegający na niezakłócaniu ruchu pieszych i pojazdów podczas wykonywania tych czynności. Nie zmieniono tym samym treści obowiązku zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. lecz jedynie określono sposób jego realizacji.

Rada Gminy zaznaczyła, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. d u.c.p.g. zobowiązana była do określenia zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami oraz dokonywania ich napraw poza warsztatami samochodowymi, przy czym w ramach określania tych zasad, mogła określić tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem bądź uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia bądź naprawy pojazdów. Zasadniczo mycie i naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się w miejscach do tego przeznaczonych. Wynika to zarówno z przepisów kodeksu cywilnego zakazujących oddziaływać na sąsiednie nieruchomości przekraczających przeciętną miarę tych oddziaływań jak i przepisów Kodeksu Wykroczeń. Rada Gminy została upoważniona na mocy powołanego przepisu do określenia wyjątków, za które uznać należy szczegółowe określenie zasad dokonywania tych czynności poza myjniami lub warsztatami samochodowymi. W świetle powyższego, w ocenie Rady Gminy kwestionowane postanowienia nie naruszają prawa, a są regulacją mieszczącą się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d u.c.p.g.

W ocenie Rady Gminy za nieuzasadniony uznać należy zarzut istotnego naruszenia prawa w zakresie postanowienia § 22 pkt. 2. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., rada gminy została upoważniona do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób by ich pobyt na terenie służącym do wspólnego użytku nie tylko nie był uciążliwy pod względem zanieczyszczenia terenów ale i pod względem ochrony osób trzecich. Ustawodawca obowiązki osób przetrzymujących zwierzęta domowe zakreślił granicami celów wymienionych w przepisie tj.: ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów wspólnego użytku. Mając powyższe na względzie, wprowadzenie w regulaminie obowiązku wyprowadzania psów na smyczy oraz niektórych ras w kagańcu nie tylko nie koliduje z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ale służy przede wszystkim zabezpieczeniu ochrony osób trzecich przebywających w miejscach publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "p.p.s.a.") stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.,

być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony)

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych zarzutów Sąd wskazuje, że są one zasadne.

W § 4 ust. 1 regulaminu Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczania śliskości na tym chodniku, wyjaśniając jednocześnie, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, a prace należy realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika jednoznacznie, że Rada Gminy była upoważniona do uregulowania w uchwale zasad utrzymania czystości i porządku w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Uprawnienie to nie dotyczyło jednak określenia obowiązku właścicieli nieruchomości dotyczącego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń

z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, bowiem ten obowiązek wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. W akcie niższego rzędu jakim jest regulamin utrzymania czystości Rada Gminy nie mogła określać obowiązków, które zostały już uprzednio uregulowane przez ustawodawcę w akcie wyższego rzędu. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wadliwego określenia obowiązków właścicieli nieruchomości związanych z naprawą pojazdów poza zakładami naprawczymi w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza jednak w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu (wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wymóg niezanieczyszczenia środowiska wodno-gruntowego oraz niepowodowania uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich stanowi w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza naprawiać pojazdy poza warsztatami naprawczymi. Zasadnie jednak Prokurator dopatrywał się istotnego naruszenia prawa w § 5 ust. 2 regulaminu polegającego na dopuszczeniu możliwości naprawy pojazdów poza zakładami naprawczymi tylko na terenie własnej posesji, a także naprawy związanej z bieżącą eksploatacją. Zakres przedmiotowy pojęcia napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu jest niedookreślony, co może nasuwać poważne wątpliwości, co lokalny prawodawca rozumiał pod tym pojęciem. Takie sformułowanie omawianego przepisu może powodować trudności w interpretacji przepisów regulaminu i stanowi niedopuszczalną – w kontekście zasady dobrej legislacji – niejasność legislacyjną. Ponadto brak jest jakiegokolwiek podstaw do uznania, iż prawnie dopuszczalnym było ograniczenie możliwości dokonywania napraw pojazdów na własnej posesji. Tego typu regulacja w sposób nieuprawniony godzi w prawa właściciela nieruchomości wynikające z art. 140 k.c. W ocenie Sądu, w celu usunięcia dostrzeżonego przez Prokuratora uchybienia wystarczającym było stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 zaskarżonego regulaminu w zakresie użytych przez Radę Gminy słów „w przypadku wykonywania ich na terenie własnej posesji, związane są z ich bieżącą eksploatacją i”.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący nieprawidłowego określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 22 pkt 2 Rada Gminy określiła, że do obowiązków właścicieli i opiekunów zwierząt domowych, a w szczególności psów należy w miejscach publicznych: prowadzenie psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za niebezpieczną lub w inny sposób zagrażającą otoczeniu również w kagańcu.

Wskazać trzeba, że brak jest podstaw do prowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany" (§ 1), a "kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia

wolności, grzywny albo karze nagany" (§ 2). Zwykle środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r/ sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały dotyczące generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, a także nakazu założenia kagańca psu spuszczonemu ze smyczy, bez uwzględnienia jego cech i innych uwarunkowań stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w umawianej części.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1, § 5 ust. 2 w zakresie słów „w przypadku wykonywania ich na terenie własnej posesji, związane są z ich bieżącą eksploatacją i”, a także § 22 pkt 2.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymistawska - Cybulska